



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DA PARAÍBA  
CAMPUS JOÃO PESSOA  
DIRETORIA DE ENSINO SUPERIOR  
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA  
MODALIDADE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

**MARIA SIMONE OLIVEIRA ROSENO**

**A FALTA DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA: o caso das  
obras públicas inacabadas na Região Nordeste**

**CAJAZEIRAS - PB  
2018**

**MARIA SIMONE OLIVEIRA ROSENO**

**A FALTA DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA: o caso das obras  
públicas inacabadas na Região Nordeste**



**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO** apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), **Curso de Especialização em Gestão Pública na Modalidade Educação à Distância**, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública.

**Orientador:** Prof. Me. Linderson Pedro da Silva Filho

**CAJAZEIRAS - PB  
2018**

**MARIA SIMONE OLIVEIRA ROSENO**

**A FALTA DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA: o caso das obras  
públicas inacabadas na Região Nordeste**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO** apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), **CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**, como requisito institucional para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão Pública.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Me. Linderson Pedro da Silva Filho (IFPB)**  
**Orientador**

---

**Prof. Dr. Ridelson Farias de Sousa**  
**Examinador**

---

**Prof<sup>a</sup>. Ms. Rossane Keile Sales Fonseca**  
**Examinadora**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho ao meu filho Eriosvaldo Henrique Oliveira Roseno.*

## **EPÍGRAFE**

*“Não existem países subdesenvolvidos. Existem países sub administrados”.*

(Peter Drucker)

## RESUMO

O presente estudo tem como escopo analisar os motivos da paralisação das obras públicas na Região Nordeste. É uma pesquisa desenvolvida por meio de um estudo de caso, de natureza bibliográfica, voltada para uma análise crítica sobre os aspectos quantitativos e qualitativos. As discussões apresentadas tratam dos fatores que contribuem para que as obras públicas não sejam conclusas, sendo de ordem subjetiva quanto ao papel do gestor público, restando comprovado que é a falta de conhecimento técnico por parte deste, a falta de planejamento eficaz quando da realização das obras, além da falta de fiscalização dos órgãos internos e externos e a falta de controle social que deve ser exercido pela sociedade, como também, a falta de competência para gerir e investir os recursos públicos de forma eficiente e necessária, o que acaba comprometendo o atendimento as necessidades da população e o desenvolvimento econômico, político e social do país, como sendo estes os principais fatores que contribuem para que as obras públicas não sejam concluídas.

**Palavras-chave:** Obras Públicas. Gestor Público. Recursos Públicos.

## *Abstract*

*The purpose of this study is to analyze the reasons for the shutdown of public works in the Northeast Region. It is a research developed through a case study, of bibliographical nature, aimed at a critical analysis on the quantitative and qualitative aspects. The discussions presented deal with the factors that contribute to the fact that the public works are not conclusive, being of a subjective order regarding the role of the public manager, remaining proven that it is the lack of technical knowledge on the part of the manager, the lack of effective planning when the and lack of social control that must be exercised by society, as well as the lack of competence to manage and invest public resources in an efficient and necessary way, which meeting the needs of the population and the economic, political and social development of the country.*

**Keywords:** Public Works. Public Manager. Public Resources.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1:</b> Obra de Unidade de Educação Infantil em Pedra Branca - PB.....	21
<b>FIGURA 2:</b> Prédio no campus de Rio Tinto – PB.....	22

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1:</b> Demonstração do número de obras paralisadas por estado.....	20
<b>QUADRO 2:</b> Valores dos empenhos das obras por cidade.....	22

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ABNT:** Associação Brasileira de Normas Técnicas

**BNDES:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria

**CNM:** Confederação Nacional dos Municípios

**CPI:** Comissão Parlamentar de Inquérito

**CREA:** Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia

**IFPB:** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba

**LDO:** Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA:** Lei Orçamentária Anual

**LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal

**PAC:** Programa de Aceleração do Crescimento

**PB:** Paraíba

**PPA:** Plano Plurianual

**RDC:** Regime Diferenciado de Contratações Públicas

**UFPB:** Universidade Federal da Paraíba



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
1.1	OBJETIVOS.....	11
1.1.1	Objetivo geral.....	11
1.1.2	Objetivos específicos.....	11
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>12</b>
2.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	12
2.2	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....,	13
2.3	PERSPECTIVA DE ANÁLISE DE DADOS.....	14
<b>3</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>15</b>
3.1	O Aparato legal da administração dos Recursos Públicos.....	15
3.1.1	A atuação dos Gestores Públicos frente à realização de Obras Públicas.....	18
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>27</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>28</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se deu a partir das inquietações destes pesquisadores sobre a crescente demanda de obras públicas não concluídas e, principalmente, sobre a destinação de recursos públicos que são insuficientes para outras políticas públicas. Assim, se busca pesquisar sobre os motivos que levam os gestores a não conseguirem concluir tais obras.

Para que a Administração Pública seja gerida de forma justa e legal, se faz necessário que o Administrador Público se baseie no que a lei estabelece, quando se tratar dos seus atos administrativos, pois, são responsáveis por administrar bens e recursos da coletividade e que atendam aos interesses desta.

Como resposta as inquietações destes pesquisadores, se propôs uma pesquisa bibliográfica, em virtude das dificuldades em realizar pesquisa de campo, tendo em vista a complexidade da temática em estudo, se desdobra em uma pesquisa do tipo quantitativa e qualitativa (por conter aspectos quantificáveis e análises críticas sobre os dados levantados). Por ser, um tipo de estudo pouco explorado, este se apresenta de forma explicativa e por meio de um estudo de caso.

A Administração Pública rege-se pela estrita observância dos princípios constitucionais insculpidos no art. 37, da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízos de outros. Assim, os atos administrativos do gestor público deverão estar de acordo com o que a lei autoriza. Neste sentido, quando se trata da realização de obras públicas, há uma verdadeira barreira para a concretização destas, uma vez que muitas não chegam a serem concluídas e outras quando são conclusas, estão comprometidas em sua infraestrutura ou consomem uma grande parte dos recursos públicos.

Diante do exposto, o Brasil possui um número extenso de obras interrompidas, o que também acontece na Região Nordeste, a exemplo da obra gigantesca da Transposição das Águas do Rio São Francisco. Assim, esse cenário representa um problema que acaba resvalando no investimento de outras políticas públicas, como a saúde, educação, habitação, saneamento básico, etc. Porque quando essas obras são planejadas, há a disponibilidade do empenho de uma parte X do orçamento público, além da necessidade de empenhar mais recursos quando estas são paralisadas e necessitam retomar as atividades para chegarem à conclusão.

Contudo, a Administração Pública é um ramo do conhecimento *sui generis*, por conter características próprias, específicas, diferenciadas e pelo seu próprio regime administrativo, aceitável a sua burocracia, para manter os direitos e prerrogativas da própria sociedade que a legitima.

Resta comprovado que os principais fatores que contribuem para a paralisação das obras públicas são: a falta de conhecimento técnico por parte dos gestores públicos, a falta de planejamento quando da realização de investimentos em infra-estrutura, a falta de fiscalização interna, externa e do controle social, que deve ser exercido pela sociedade de forma eficaz.

## **1.1 OBJETIVOS**

1.1.1 Objetivo geral: Analisar os motivos das obras públicas não serem finalizadas na Região Nordeste.

1.1.2 Objetivos específicos:

- ✓ Apontar os principais impasses para a conclusão das obras públicas na Região Nordeste;
- ✓ Mensurar o quantitativo de recursos financeiros que são desperdiçados quando as obras públicas não são efetivadas;
- ✓ Mostrar os impactos para outras políticas públicas da não conclusão de obras no serviço público na Região Nordeste

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo proposto se utiliza dos métodos qualitativos e quantitativos, por conter variáveis quantificáveis, analisados com criticidade e racionalidade sobre o número expressivo das obras públicas inacabadas da Região Nordeste. No primeiro, “[...] o pesquisador se propõe a participar, compreender e interpretar as informações”. (FONSECA, 2012, p. 35), no segundo, [...] busca analisar a frequência de ocorrência para medir a veracidade ou não daquilo que está sendo investigado”. (Fonseca, 2012, p. 35).

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa em tela se classifica em uma pesquisa teórica ou bibliográfica. Que no entendimento da doutrinadora Regina Célia Veiga da Fonseca,

A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras. É necessário refletir sobre ela para que se possa articular e correlacionar as informações obtidas com o objeto de estudo. (FONSECA, 2012, p. 21).

Quanto à abordagem da pesquisa supramencionada é combinada, ou seja, envolve aspectos quantitativos e qualitativos. Em que consistem em:

Pesquisa quantitativa: considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.). (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 69).

Na abordagem qualitativa, a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. A utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

A respeito do tipo de pesquisa, está se apresenta como estudo de caso e explicativa, que se caracterizam:

O estudo de caso consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa. É um tipo de pesquisa qualitativa e/ou quantitativa, entendido como uma categoria de investigação que tem como objeto o estudo de uma unidade de forma aprofundada, podendo tratar-se de um sujeito, de um grupo de pessoas, de uma comunidade etc. São necessários alguns requisitos básicos para sua realização, entre os quais, severidade, objetivação, originalidade e coerência. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 60).

Pesquisa explicativa: quando o pesquisador procura explicar os porquês das coisas e suas causas, por meio do registro, da análise, da classificação e da interpretação dos fenômenos observados. Visa a identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos; “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas.” (GIL *apud* PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 53).

Por se tratar de um estudo de caso sobre as obras públicas inacabadas na Região Nordeste, os dados serão coletados e analisado por meio da técnica da observação que,

[...] possibilita a coleta e o registro de dados, que permitem a socialização e a avaliação do trabalho do cientista. Desse processo investigativo obtém-se resultados que só terão importância quando comunicados a outros, com eficácia. Assim sendo, é preciso usar a linguagem científica, que é desprovida da subjetividade do pesquisador e tem como característica fundamental a objetividade. (FONSECA, 2012, p. 63).

## 2.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

O instrumento de coleta de dados da pesquisa em tela é a observação sobre os dados disponíveis em sítios na internet e em artigos científicos que tratam sobre as obras públicas inacabadas na Região Nordeste. Tendo em vista que, estes pesquisadores não obtiveram sucesso na proposta da temática abordada em uma localidade específica, ou seja, um determinado município, devido à falta de colaboração dos gestores

responsáveis pelos órgãos correspondentes, uma vez que o tema em análise é visto como complexo e polêmico.

Assim, a observação,

[...] em suas diferentes situações, possibilita a coleta e o registro de dados, que permitem a socialização e a avaliação do trabalho do cientista. Desse processo investigativo obtém-se resultados que só terão importância quando comunicados a outros, com eficácia. Assim sendo, é preciso usar a linguagem científica, que é desprovida da subjetividade do pesquisador e tem como característica fundamental a objetividade. (FONSECA, 2012, p. 63).

Neste sentido, a observação é um instrumento que permite a coleta de dados de formas analítica, crítica e dialética, uma vez que permite ao pesquisador se utilizar de criticidade e racionalidade na objetividade da realidade estudada.

## 2.3 PERSPECTIVA DE ANÁLISE DE DADOS

Os dados serão levantados de acordo com as informações colhidas por estes pesquisadores e, as que forem consideradas relevantes, dada a natureza da técnica da pesquisa que é o estudo de caso, por se tratar “[...] de estudo minucioso e profundo de um ou mais objetos”. (PRODANOV, 2013, p. 60).

Será utilizada uma análise criteriosa, crítica e voltada para os aspectos qualitativos, tanto das qualificações dos gestores públicos, quanto para os levantamentos das obras públicas que estão paralisadas na região em estudo.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A respeito do conceito de obra inacabada, A CPI<sup>1</sup> das Obras Inacabadas da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, formulou a seguinte definição: “aquela obra onde os trabalhos foram paralisados e não mais foram retomados, seja qual for a etapa em que se encontrava. Pode estar nas fundações, na cobertura ou faltando serviços complementares”. (RIBEIRO, 2006, p. 95).

No Dicionário da Construção Civil (E-Civil),

O termo obra inacabada pode referir-se a diversos cenários semelhantes, como por exemplo: 1 – uma obra em andamento, porém ainda não concluída (a obra ainda não está acabada); 2 – uma obra temporariamente parada, não concluída, por motivos financeiros, judiciais ou embargos; 3 – Uma obra parada, não concluída e abandonada. (S/D).

Neste sentido, o conceito de obra inacabada abarca vários aspectos ligados ao processo de construções de diversas naturezas, porém, não foram finalizadas por motivos alheios ao que estava previsto previamente. No âmbito da Administração Pública, esse cenário é composto de variáveis indefinidas e indeterminadas, quando da não clareza dos verdadeiros fatores que contribuem para a paralisação dos serviços na construção de hospitais, pontes, escolas, estradas, etc.

Como a gestão pública deverá seguir o planejamento orçamentário estabelecido nas leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orgânica Anual (LOA), esses impasses deveriam ser previstos e planejado estratégias de resolução, mas não a interdição ou paralisação de obras que consomem altos valores dos recursos públicos, comprometendo outras áreas que necessitam de intervenções e investimentos para ofertar a sociedade, melhores condições e qualidade de vida, a citar (saúde, educação, segurança pública, assistência social, etc.).

#### 3.1 O Aparato legal da administração dos Recursos Públicos

É sabido que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, em que estabelece como o gestor público deva agir selecionar as políticas públicas para

---

<sup>1</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito.



investir, como também, defender estritamente os interesses da coletividade em detrimento dos interesses pessoais deste. Destaca-se o princípio da legalidade como,

[...] a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei. (...) é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso, considerado princípio basilar do regime jurídico-administrativo. (MARINELA, 2013, p. 30).

Por isso, a gestão pública se diferencia da gestão privada, porque a primeira administra recursos de terceiros que seria a coletividade e a segunda gerencia recursos próprios, sendo, necessária a burocracia dos serviços públicos, como um meio de evitar práticas corruptivas e que violem os direitos dos administrados.

Além do princípio da legalidade, supramencionado, a Administração Pública, rege-se por vários instrumentos normativos e, quando se refere à realização de obras públicas, se apresenta as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Servem de orientação para que o administrador público se planeje sobre as propostas do seu programa de governo.

As leis orçamentárias se desdobram em Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, que se configuram em:

O PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas sim de instituir um plano de ação que, partindo de um planejamento estratégico, discrimine os objetivos de governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os programas setoriais a serem implementados e defina as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas. (SANTOS, 2012, p. 20).

A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (Idem, p. 35).

A finalidade principal da LOA é estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar despesas que serão realizadas com tais recursos. (...) a LOA é uma autorização de gastos, mas não é uma obrigação de gastar. Por isso, o orçamento é dito *autorizativo*, não *impositivo*. (Idem, p. 40).

É bem regrado o orçamento público quanto à autorização do gestor dos recursos da coletividade, no plano de investimentos nas áreas de maior necessidade e com caráter emergencial. Assim, a legislação pública que trata das finanças públicas é avançada, completa e abrangente. No entanto, se percebe que o obstáculo não se encontra na falta de regramentos bem elaborados ou ausentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem um papel de grande importância para as receitas públicas, por ter como finalidade,

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, §1º, da Lei 101/2000. (BRASIL, 2000).

A LRF é uma lei muito ampla que contempla muitas atividades administrativas, no intuito de equilibrar a equação entre receitas e despesas públicas, preservando os recursos e prevenindo possíveis gastos desnecessários ou exorbitantes, que possam comprometer a manutenção da prestação de serviços ao público. Limita ainda, a atuação do gestor público quanto aos seus atos administrativos, passíveis de responsabilização, administrativa e criminal.

Outra norma complementar no que tange a normatização da gestão dos recursos públicos é a Lei de Licitação (Lei nº 8.666/1933), que busca propostas mais vantajosas para a Administração Pública em consonância com o Art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, que estabelece “[...] nenhuma obra, serviço, compra ou alienação seja contratada sem que haja processo prévio de licitação pública, exceto nas situações ressaltadas por lei”.

Além de norma orientadora e regulamentar dos atos administrativos, a lei de licitação tem como objetivo: “[...] garantir igualdade de condições a todos os concorrentes e, por essa via, assegurar as melhores condições de preço e qualidade para a Administração Pública”. (SANTOS, 2012, p. 100). É um instrumento de grande relevância para prevenção da prática ilícita de favorecimentos no âmbito público.

### 3.1.1 A atuação dos Gestores Públicos frente à realização de Obras Públicas

Quando da discussão sobre a realização de obras públicas se faz necessário conceituar, a princípio, o que significa obra. A lei de licitação (lei nº 8.666/93, art. 6º, I, conceitua obra como: “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”. Nesse sentido, as atividades que o gestor público venha a desempenhar se encaixe no conceito de obra referenciado deverá se enquadrar no que preconiza a lei de licitação, como também, estarem condicionadas as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a realização de obras públicas no Brasil tem se apresentado em um patamar bem semelhante e se dá, nos seguintes moldes:

São abundantes os relatos de contratação e execução de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados; grande disparidade nos preços médios constantes das planilhas de custos; sobrepreços; superfaturamentos; deficiência de supervisão; ausência de ferramentas tecnológicas que auxiliem o controle e avaliação, carência de pessoal capacitado para realização dos serviços, entre outras. (RIBEIRO, 2012, p. 93).

Esse paradigma mencionado pelo doutrinador tem contribuído para o “quase” esgotamento dos recursos públicos, uma vez que mesmo existindo leis que regulamentam o planejamento obrigatório, com a destinação e especificação das receitas, ainda assim, não são cumpridos e se acrescenta a questão do aumento dos gastos com determinadas obras públicas, agravando mais ainda a situação, quando estas não chegam a serem concluídas.

Diante das repetições da prática da não realização das obras públicas iniciadas, o Poder Executivo tomou medidas para tentar conter a problemática, por meio dos seguintes programas:

A saber: a) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, pelo Decreto nº 6.025, de 22/1/2007, b) a criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura, e c) o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 5/8/2011. (RIBEIRO, 2012, p. 95).

Importantes programas voltados para o aperfeiçoamento e a tentativa de efetividade na realização das obras públicas foram implantados, no entanto, tais medidas, também não foram tão eficazes, porque existem outros impasses, além das de ordem programática, que são:

[...] o próprio sistema de controle é frágil e vulnerável, tendo em vista que quando falamos do sistema, quando é dirigido por apadrinhamento político, nitidamente notamos a facilidade de reajustes de preço acima do estabelecido pelas fontes oficiais de índice de preços, aditivos de prazos excessivos e mudança do projeto executivo para viabilizar ao construtor e a próprio gestor da administração pública, sem se importar com o prejuízo que traz a sociedade. (SOUZA; GOMINHO, 2016).

Nessa mesma linha de pensamento, se percebe que muitos problemas que corroboram para a paralisação de obras públicas são de ordem gestacional e não somente de planejamento ou fatores equivalentes. E neste contexto, são graves as consequências para toda a sociedade, como por exemplo, para os clientes da saúde, que falta recursos para a compra de medicamentos, equipamentos, contratação de profissionais especializados, e demais políticas públicas que são atingidas de forma “crítica” e desalentadora.

#### 4 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Região pesquisada trata-se da Região Nordeste e as obras que se encontram paralisadas. O cenário da Região,

[...] Nordeste concentra 1.170 das 2.796 obras paralisadas no País. E 191 delas são de infraestrutura. São projetos de saneamento, rodovias, ferrovias, mobilidade urbana, aeroportos e portos que receberam investimentos da ordem de R\$ 6 bilhões nos últimos anos e são encontrados, sobretudo, em Pernambuco. O Estado tem 44 obras de infraestrutura paralisadas. (BARBOSA, 2018).

É notório que as obras paralisadas são de diversas naturezas e com um número bem expressivo. Tendo preponderância sobre alguns Estados, como na demonstração acima, o Estado do Pernambuco.

Destaca-SE em números, outros Estados que também estão com várias obras paralisadas, conforme descrição do quadro 1.

Quadro 1 - Número de Obras Paralisadas na Região Nordeste

<b>Estado</b>	<b>Nº de Obras Paralisadas</b>
Bahia	666
Maranhão	416
Ceará	319
Rio Grande do Norte	287
Paraíba	257
Sergipe	172
Piauí	152
Alagoas	120

Fonte: CNM<sup>2</sup>, 2018.

Depreende-se que são alocados recursos públicos de grande monta para a construção dessas obras, no entanto, por estarem paralisadas por diversos fatores, será necessária a realocação de mais empenhos para a conclusão de tais empreendimentos na

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/pb-e-3-estado-do-nordeste-com-mais-obras-nao-iniciadas-diz-estudo-da-cnm.ghtml>> Acesso em: 02/10/2018.

esfera pública, gerando assim, uma série de desequilíbrios no orçamento público, como também, o comprometimento das dotações orçamentárias previstas para outros setores sociais.

Nesse contexto, apresentamos uma cidade do Estado da Paraíba, para servir como referência da situação caótica que esses impasses na consecução de obras públicas ocasionam as demais políticas públicas, o município de Pedra Branca – PB, conforme figura 1.

**Município: PEDRA BRANCA/PB**

**Empenho: 657166/2009**

**Valor: R\$ 596.749,62**

**Objeto: Educ. Infantil - Tipo C -**



Figura 1 - (Obra de unidade de educação infantil em Pedra Branca, na Paraíba — Fonte: Reprodução/CNM)<sup>3</sup>, 2018.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/pb-e-3-estado-do-nordeste-com-mais-obras-nao-iniciadas-diz-estudo-da-cnm.ghtml>> Acesso em: 02/10/2018.

Podemos citar como exemplo também, as obras que estão paralisadas na Universidade Federal da Paraíba – UFPB, no total de 61 obras licitadas, mas inacabadas em todos os campi da referida instituição. “No *campus* de Rio Tinto, uma obra que deveria ser concluída para compor o prédio da pós-graduação parou com 60% já concluído, deixando a obra com as paredes em concreto, conforme demonstração da figura 2. A obra, orçada em quase R\$ 1 milhão, era para ter ficado pronta em março de 2013”.



Figura 2 - Prédio no campus de Rio Tinto deveria ter sido concluído em 2013 —Fonte: Reprodução/TV Cabo Branco<sup>4</sup>, 2018.

Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, o dispêndio de empenhos em outras cidades do Estado da Paraíba se configura em valores representativos, como observado no Quadro 2:

Quadro 2 – Dispêndio de Empenhos em Cidades do Estado da Paraíba

Cidade	Obra	Nº do empenho	Valor
Serraria	Pavimentação de Vias	1008045	R\$ 245.850
Serraria	Aquisição de	1008885	R\$ 153.150

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2018/07/25/ufpb-tem-61-obras-licitadas-mas-inacabadas-em-todo-o-estado.ghtml> > Acesso em: 04/10/2018.

	máquinas e equipamentos		
Pedra Branca	Construção de educação infantil Tipo C	657166/2009	R\$ 596.749,62
Borborema	Apoio a Projeto de Infraestrutura turística	1012590	R\$ 497.500
Ibiara	Construção de praças de eventos	1000722	R\$ 397.959,18
Ibiara	Implantação de pavimentação em vias públicas urbanas	1020617	R\$ 299.800

Fonte: Adaptada da CNM (2017)<sup>5</sup>

Em nível da Região Nordeste, podemos destacar duas obras de grande porte e que também não chegaram a serem concluídas,

Como emblemáticos tomemos dois projetos: 1. as obras de transposição de águas do São Francisco, prometidas para 2010 e ainda por concluir; e 2) a Rodovia Transnordestina, com 1.753 quilômetros de extensão, lançada em 2010 pelo presidente Lula, que partindo de Eliseu Martins, no Piauí, atravessaria o Ceará, e demandaria Pernambuco, não beneficiando o Rio Grande do Norte e a Paraíba, que estavam próximos ao percurso da estrada. (...) O orçamento inicial era de R\$ 4,5 bilhões e, pelos últimos dados, até agora a obra já consumiu R\$ 6,3 bilhões. O orçamento atual do projeto é de R\$ 11,2 bilhões – o suficiente para construir 28 mil postos de saúde ou 12 mil escolas. (ALMEIDA, 2018.).

Além do dispêndio de uma grande parte do orçamento público, quando da proposta do projeto inicial, a disponibilidade de mais empenhos, acaba comprometendo a construção de outras obras necessárias ao atendimento das necessidades mais vitais da sociedade.

Um dos Programas do Governo Federal, para tentar solucionar esse problema é o Avançar, busca realizar investimentos em infra-estrutura, direcionando recursos para a conclusão de obras paralisadas em Estados com maior expressividade no tocante a essa

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/pb-e-3-estado-do-nordeste-com-mais-obras-nao-iniciadas-diz-estudo-da-cnm.ghtml> > Acesso em: 04/10/2018.



problemática (paralisação na construção de obras públicas, em que mobiliza [...] “cerca de R\$ 131 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União, Caixa Econômica Federal/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), BNDES e empresas estatais do setor de energia, em especial a Petrobras”. (ALMEIDA, 2018, S/D).

Há uma tendência para que os motivos que corroboram para que as obras públicas na Região Nordeste não cheguem a serem conclusas não é de ordem financeira, pois, os recursos que são disponibilizados seriam mais que suficientes para a realização das políticas de infra-estrutura. Nas palavras de Marina Barbosa,

[...] na avaliação da CNI<sup>6</sup>, a escassez de recursos não é o único motivo da proliferação de obras atrasadas. “Claro que a crise fiscal dificultou a execução de muitas obras, tanto por parte do governo quanto por parte das empresas. Mas a causa de boa parte desse atraso é a parte técnica. Dessas 2,7 mil obras, 1.231 estão paradas por problemas técnicos”, revelou a especialista em infraestrutura da CNI, Ilana Ferreira. Ela explicou que a falta de recursos normalmente afeta obras menores, como as de saneamento. (BARBOSA, 2018).

A falta de planejamento é um sério problema na execução de obras públicas, serviços públicos e demais atos da Administração Pública, Assim,

[...] as grandes obras de infraestrutura ainda sofrem o ônus da falta de planejamento técnico. “O setor de infraestrutura precisa de um planejamento de longo prazo. Porém, há uma incompatibilidade entre o prazo necessário para este planejamento e o calendário político no Brasil. A implementação da Transposição do Rio São Francisco, por exemplo, foi uma decisão política. A obra começou com um projeto básico e desatualizado por conta disso. A Transnordestina sofreu do mesmo mal. Neste caso, a obra corria na medida em que os estudos ficavam prontos. Isso não faz o menor sentido”, revelou Ilana, atribuindo a esta falta de planejamento os atrasos registrados nestes e em outros empreendimentos do País. No Nordeste, por exemplo, 99 das 191 obras paralisadas foram afetadas por problemas técnicos. Problemas financeiros foram o motivo da paralisação de apenas 14 projetos na região. (BARBOSA, 2018).

Para o jurista Leonardo Gominho,

---

<sup>6</sup> Confederação Nacional da Indústria – CNI.

[...] para que um ente público consiga a finalizar a formalidade de um respectivo convênio se faz necessário alguns requisitos técnico e jurídico, existindo assim uma avaliação de capacidade do conveniado pelo conveniente. Tais requisitos na área técnica dizem respeito a elaboração do projeto executivo que deverá ter o escopo de alguns órgãos como o CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) e a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), além do próprio conveniado que emitirá declaração que possui capacidade técnica e gerencial para executar, fiscalizar a execução e concluir o objeto pactuado. (GOMINHO, 2016, S/D).

Outra causa que corrobora com as paralisações nas construções das obras públicas, é a falta de fiscalização interna, externa e pela própria sociedade. Como afirma o doutrinador Fernando Gominho,

[...] mesmo existindo formas eficazes de combate a corrupção, mesmo existindo mecanismo de controle de repasse, mesmo contendo órgãos eficientes de controle em várias etapas para a subsequentemente entrega do objeto pactuado, há ainda um grande desperdício do dinheiro público em nosso país, nas esferas administrativas públicas é notória a ausência de interesse e a falta de controle, tanto na execução da obra quando da fiscalização da mesma, vale ressaltar de forma gritante o desinteresse da nova administração no que tange a executar obras deixadas por gestões anteriores o que viola o princípio da eficiência pública introduzida na emenda constitucional n.º 19/2008. (GOMINHO, 2018).

Pode-se concluir também, a falta de competência dos gestores públicos para gerir a Administração Pública, devido à ausência de qualificação e conhecimento técnicos necessários para uma boa administração dos recursos públicos. Nas palavras do jurista supramencionado,

[...] o que percebemos são obras inacabadas e paralisadas sem qualquer justificativa a não ser a incompetência dos agentes públicos. Concomitantemente os gestores públicos que continuam inertes diante de tal situação. De acordo com relatório realizado em 1995, pelo ex-senador da República Carlos Wilson, foi constado um número de 2.214 (dois mil e duzentos e quatorze) obras inacabadas com gasto aproximadamente de mais de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais). (GOMINHO, 2018).

Como afirmado anteriormente, os principais fatores que contribuem para a paralisação das obras públicas, são: falta de planejamento, falta de fiscalização ou quando houver ineficácia desta, falta de competência dos gestores públicos, como também, “[...] desordem das finanças públicas, processo caótico de elaboração do orçamento, apresentação indiscriminada de emendas; grande disparidade nos preços médios das obras e serviços; superfaturamento”. (GOMINHO, 2016).

Como os dados apresentam, os principais motivos das paralisações de obras públicas não são de ordem financeira, ou seja, não se trata da falta de recurso, como são apresentados por muitos administradores públicos, mas da má gestão dos recursos públicos por parte destes, além da falta de planejamento, onde tais obras muitas das vezes são realizadas sem um necessário e preciso ordenamento do processamento das informações e como a proposta de realização das obras deva ser conduzida. Mas um dos fatores preponderantes é a ineficácia no processo de fiscalização interna e externa, principalmente o controle social que deve ser exercido pela sociedade.

Quando um desses mecanismos de fiscalização ou controle social não funciona de forma eficaz, “a sociedade acaba gastando seu dinheiro sem fundamento, acaba sem a obra, tem prejuízos em sua qualidade de vida, e, por fim, continua sem o desenvolvimento econômico e social necessários ao melhoramento de todo o país”. (GOMINHO, 2016).

O cenário da Administração Pública necessita mudar a cultura do apadrinhamento político entre políticos e seus subordinados, como também, a conscientização da população em pensar e lutar por práticas que venham favorecer a coletividade e não somente anseios individuais e pessoais, sendo um espaço propício a ocorrência de atos corruptivos e desfavorável ao desenvolvimento social, político e econômico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função de um gestor público é de grande relevância, dada a representatividade que este exerce, em nome da coletividade e administra para esta, proporcionando meios para satisfazer suas necessidades. Quando um administrador público, seja na esfera federal, estadual ou municipal, se propõe a realizar uma obra pública, a população recebe tal notícia com grande expectativa e na veemência de que muitos dos seus problemas serão resolvidos.

No entanto, quando uma obra não chega a ser finalizada, gera nas pessoas que seriam as beneficiárias diretas dessas, um sentimento de frustração, de impotência e de engano. Sendo os fatores mencionados na discussão dos resultados, os principais causadores da não conclusão de obras necessárias e de grande importância para o desenvolvimento do país, como por exemplo, os casos das obras mencionadas neste estudo, a Transposição do Rio São Francisco e a Transnordestina, que deixaram em muitas pessoas a esperança de serem contempladas com as águas do “Velho Chico”, como também, a possibilidade de interligar os vários pontos do país, através do escoamento da produção de muitos produtos cultivados em uma das cinco regiões brasileiras, respectivamente.

Portanto, quando um representante do povo deixa de administrar, investir e gerir os recursos da forma que deva ser empreendido, como a lei regulamenta, este deverá responder administrativamente e penalmente, como forma de retribuição ao mal causado a sociedade, em virtude de ter deixado de promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

Diante do dispêndio de recursos aplicados e que obtiveram resultados satisfatórios, se percebe os inúmeros prejuízos decorrentes dessa prática para os administrados e as demais políticas públicas, tendo em vista que ao tempo que esses recursos já foram alocados para determinadas obras públicas, faltaram para a distribuição em outros setores sociais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Antônio Pereira de. Obras Públicas Paralisadas. **Blog Paraíba Online.com**. 9 de abril de 2018. Disponível em: <<https://paraibaonline.com.br/colunistas/obras-publicas-paralisadas/>> Acesso em: 02/10/2018.
- BARBOSA, Marina. Nordeste lidera paralisação de obras no país. **Jornal Folha de Pernambuco**. 14 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/economia/economia/economia/2018/07/14/NWS,74923,10,550,ECONOMIA,2373-NORDESTE-LIDERA-PARALISACAO-OBRAS-PAIS.aspx>> Acesso em: 02/10/2018.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.
- FONSECA, Regina Célia Veiga da. **Metodologia do trabalho científico**. 1. ed. rev. Curitiba, PR: IESDE, Brasil, 2012. Disponível em: <[file:///E:/Downloads/METODOLOGIA%20DO%20TRABALHO%20CIENCIA%20\(1\)%20\(2\).pdf](file:///E:/Downloads/METODOLOGIA%20DO%20TRABALHO%20CIENCIA%20(1)%20(2).pdf)> Acesso em: 25/09/2018.
- GOMINHO, Leonardo. A descontinuidade de obras públicas em relação à nova gestão administrativa. **Jusbrasil**. Publicado em: 10/10/2016. Disponível em: <<https://ferrazbar.jusbrasil.com.br/artigos/393225304/a-descontinuidade-de-obras-publicas-em-relacao-a-nova-gestao-administrativa>> Acesso em: 23/08/2018.
- LIMA, Túlio Venâncio Pires Carvalho Lima. Os impactos da Transposição do Rio São Francisco na sua Região de Influência. **Monografia** (Graduação em Geografia) – Curso de Geografia, Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7087/1/2013\\_TulioVenancioPiresCarvalhoLima.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7087/1/2013_TulioVenancioPiresCarvalhoLima.pdf)> Acesso em 20/08/2018.
- MENDES, Gustavo Gomes. A Falta do Planejamento: A importância para uma empresa. **Portal PMKB – Portal de Conhecimento e Experiência em Gerenciamento de Projetos**. Publicado em 06/12/2013. Disponível em: <<https://pmkb.com.br/artigos/a-falta-do-planejamento-a-importancia-para-uma-empresa/>> Acesso em: 20/08/2018.
- PARENTE, Roberto Wagner Ferreira. O Processo de Planejamento nas Obras Públicas. **Revista On-Line IPOG Especialize**. Goiânia, Goiás. n. 007, v. 01/2014, julho/2014, 7. ed. ISSN 2179-5568. Disponível em: <<file:///E:/Downloads/o-processo-de-planejamento-nas-obras-publicas-3198810.pdf>> Acesso em 20/08/2018.
- PB é 3º Estado do Nordeste com mais obras não iniciadas, diz estudo da CNM**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/pb-e-3-estado-do-nordeste-com-mais-obras-nao-iniciadas-diz-estudo-da-cnm.ghtml>> Acesso em: 02/10/2018.
- PESANHA, Leonardo. As Consequências da Ausência de Planejamento em Obras Públicas. **Blog JLH Consultoria e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://jlh.com.br/web/2016/03/03/as-consequencias-da-ausencia-de-planejamento-em-obras-publicas/>> Acesso em 20/08/2018.
- PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo

Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em:

<file:///E:/Downloads/Metodologia%20do%20trabalho%20cient%C3%ADfico\_Cleber%20Cristiano%20Prodanov%20(1).pdf> Acesso em 23/08/2018.

RIBEIRO, Romiro. A lenta Evolução da Gestão de Obras Públicas do Brasil. **Revista E-legis – Revista Eletrônica de Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**. Brasília, Distrito Federal: Câmara dos Deputados, n. 8, p. 82-103, 1º semestre 2012, ISSN 2175.0688. Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2012/ALentaEvoluodaGestodeObrasPblicasnoBrasil.pdf>> Acesso em: 20/08/2018.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas. **Revista do TCU 107**, jan/dez 2006. Disponível em: <  
<file:///E:/Downloads/510-Texto%20do%20artigo-1034-1-10-20151006.pdf>> Acesso em: 03/09/2018.